

## INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana sejarah warga Yogyakarta dapat memperoleh hak atas tanah di wilayah Provinsi DIY, serta untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana caranya Warga Negara Indonesia Keturunan dapat memperoleh hak atas tanah di Provinsi DIY. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah hukum yang dipergunakan untuk mengetahui apa yang menjadi landasan pembuatan peraturan pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia termasuk Warga Negara Indonesia non pribumi di DIY, dan juga pendekatan politik hukum yang dipergunakan untuk mengkaji apakah peraturan mengenai pemberian hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi sudah sesuai dengan ciri khas tanah di DIY.

Melalui penelitian yang dilakukan, diketahui mengenai gambaran umum DIY, sejarah peroleh hak atas tanah di DIY, pembatasan perolehan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi dan upaya-upaya atau cara-cara yang dilakukan untuk memperoleh perlakuan yang sama, serta pembatasan perolehan hak milik atas tanah pertanian. Upaya-upaya yang dilakukan ada yang melalui jalur hukum dan ada juga yang menempuh jalur non hukum.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diperoleh kesimpulan bahwa untuk memperoleh hak atas tanah di DIY masyarakat Yogyakarta melewati beberapa tahapan karena tanah di DIY sebagian besar merupakan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Selain itu instruksi kepala daerah yang mengatur masalah penyeragaman peraturan mengenai pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi masih berlaku meskipun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sudah tidak mengatur lagi masalah pribumi dan non pribumi. Pembatasan perolehan hak milik juga diatur untuk tanah pertanian. Namun pembatasan tersebut merupakan diskriminasi positif.

Kata Kunci : Kewarganegaraan, pertanahan di DIY, Pembatasan perolehan hak.

## ABSTRACT

A goal of this research is to prove and analyzed the citizen in Yogyakarta got their right for its land law in Special Province of Yogyakarta, moreover to know

about its land law based on its race, Chinese. This research use normative legal research. Its research use historical background in Indonesian law to know how the citizen gets its right in Special Province of Yogyakarta, for its native and others; considered on political law in Special Province of Yogyakarta gives justice for all of its citizens based on its characteristic of Special Province of Yogyakarta law.

Due this research, characteristic of Special Province of Yogyakarta as well known as in its right to get their private lands; also see while the researcher face some problems and facts where the Indonesian native based on race tries get its rights in laws.

Based on research, to get private land must follow some rules because the Kasultanan and the Pakualaman are the two land lord owners in Yogyakarta. Other reason, Special Province of Yogyakarta has instruction for native and native based on race that crash with Indonesian Government's instruction which is the supreme instruction in Indonesia. It also due in farm land owner and it cause positive discrimination in law.

Key word: Citizenship, land owner in Special Province of Yogyakarta, restriction of right.

### **Latar Belakang**

Wilayah Indonesia terdiri dari bumi, ruang angkasa, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa wilayah tersebut dalam hal penguasaannya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.. Selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dengan singkatan resminya UUPA.

Pasal 2 UUPA secara tegas mengatur mengenai hak penguasaan Negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA hak menguasai ini tidak berarti memiliki, maksud memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaannya, mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, dan menentukan serta mengatur hubungan hukum antara perseorangan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Negara yang dimaksud ialah pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya akan ditulis dengan singkatan DIY. Pemerintah daerah DIY ini terdiri atas Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulonprogo, serta Kota Yogyakarta.

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan termasuk juga dalam pengaturan wilayah di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Maka setiap daerah berhak mengatur wilayahnya di berbagai bidang termasuk bidang pertanahan.

Pemerintah DIY wenang mengatur bidang pertanahan, juga membuat peraturan pertanahan, khususnya dalam bidang perolehan hak atas tanah. Salah satu

yang diatur adalah mengenai pembatasan perolehan hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Di DIY Warga Negara Indonesia Non Pribumi tidak dapat memperoleh hak atas tanah dengan Hak Milik seperti halnya dengan daerah lain.

Selain wilayah, Negara Indonesia juga memiliki penduduk termasuk warga Negara. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia mengatur orang-orang yang disebut Warga Negara Indonesia. Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang No.12 Tahun 2006 menentukan bahwa yang dimaksud warga Negara Indonesia yaitu setiap orang sebelum UU No.12 Tahun 2006 berlaku telah menjadi warga Negara Indonesia, anak yang lahir dari orang tua berkewarganegaraan Indonesia (salah satu orang tuanya warga Negara asing atau keduanya warga Negara Indonesia), dan anak yang lahir di wilayah Negara Indonesia. Pasal 8 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang No.12 Tahun 2006 juga memberikan kemungkinan warga Negara asing dapat memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan. Undang-undang ini dengan tegas hanya membagi 2 macam warga Negara yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA), sehingga tidak ada lagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi.

Sebelum diundangkan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Indonesia terdapat penggolongan penduduk di Indonesia. yang merupakan warisan tata hukum jaman Hindia Belanda karena ketika Indonesia merdeka belum mempunyai produk hukum Indonesia yang mengatur hal itu. Penggolongan penduduk digunakan untuk mengatur hukum yang berlaku bagi setiap golongan, khususnya hukum perdata

termasuk hukum pertanahan. Terdapat tiga golongan penduduk, yaitu Pertama, penduduk golongan Eropa tunduk pada hukum perdata barat. Golongan Eropa tersebut mencakup bangsa Belanda, termasuk bangsa-bangsa yang berasal dari Negara-negara di benua Eropa, bangsa Jepang, dan bangsa lain yang berasal dari Negara-negara yang hukum keluarganya sama dengan hukum keluarga Belanda. Kedua, golongan Timur Asing yang masih terbagi dua yaitu golongan Timur Asing Cina yang tunduk pada hukum perdata barat dan golongan Timur Asing bukan Cina yang tunduk pada hukum adat masing-masing. Ketiga, golongan Bumiputra yang tunduk pada hukum adat masing-masing daerah.

Termasuk dalam golongan Bumiputra yaitu orang Indonesia asli yang tidak memasuki golongan lain dan orang dari golongan lain yang melebur (masuk dan hidup seperti golongan Pribumi) pada golongan Bumiputra. Penggolongan penduduk tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak diundangkan Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia yang pertama kali yaitu Undang-Undang No.62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut pada prinsipnya mengatur bahwa warga Negara Indonesia yaitu setiap orang yang lahir di Indonesia (*ius soli*) dan/atau orang tuanya adalah Warga Negara Indonesia meskipun lahir di luar Indonesia (*ius sanguinis*). Hal tersebut diatur dengan maksud agar tidak ada seorang pun yang lahir di Indonesia maupun di luar Indonesia yang tidak memiliki kewarganegaraan. Undang-undang ini telah disempurnakan terakhir kali dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Meskipun UU No.12 Tahun 2006 telah mengatur mengenai kewarganegaraan, namun di DIY masih ada perbedaan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Hal ini memberikan pengaruh terhadap perolehan hak milik atas tanah di wilayah DIY. Di seluruh wilayah tersebut Hak Milik atas tanah hanya dapat diberikan bagi WNI pribumi, sedangkan untuk Warga Negara Indonesia Non Pribumi, khususnya Tionghoa, hanya dapat memperoleh Hak Guna Bangunan.

Pembagian perolehan hak di daerah DIY tidak terlepas dari sejarah hukum yang berlaku di Indonesia. Pada jaman sebelum kemerdekaan, di Indonesia terjadi pembagian hukum bagi rakyatnya. Pembagian hukum tersebut tetap berlaku sampai disahkannya Undang-Undang No.12 Tahun 2006. UUPA sendiri telah mengatur juga mengenai kewarganegaraan tersebut. Di dalam UUPA hanya mengenal Warga Negara Indonesia tunggal dan Warga Negara Asing. Pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendaat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Hak-hak perolehan atas tanah bagi Warga Negara Asing jelas berbeda dengan hak-hak yang diperoleh Warga Negara Indonesia. Hal tersebut secara jelas diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yaitu hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas tertentu. Warga Negara Asing hanya memperoleh Hak Pakai dan Hak Sewa.

sedangkan bagi Warga Negara Indonesia diberikan Hak Milik, Hak Guna Bagunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

Di DIY tidak semua Warga Negara Indonesia dapat memperoleh Hak Milik seperti yang telah diatur dalam UUPA. Seakan-akan Pemerintah Daerah memberikan pembedaan atau diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia khususnya Warga Negara Indonesia Non Pribumi. Pembatasan pemberian Hak Milik tak lepas dari sejarah pemilikan tanah di DIY. Sebagian besar tanah di daerah tersebut merupakan tanah milik Sultan dan Pakualam, merupakan tanah. Rakyat atau warga hanya dapat menempati atau mengelola tanah yang diberikan raja kepada rakyatnya. Tanah kerajaan yang diserahkan pada rakyat untuk dikelola itu disebut tanah magersari.

Rakyat yang memperoleh tanah untuk dikelolanya akan mempunyai hubungan secara pribadi dengan tanah tersebut. Pasal 9 ayat (1) UUPA lebih menegaskan kembali hal tersebut. Pada pasal ini dijelaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Pasal 9 ayat (2) juga menegaskan tidak ada lagi diskriminasi antara wanita dan laki-laki, mereka mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah dan mengelolanya.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sejarah warga Yogyakarta dalam memperoleh hak atas tanah di wilayah DIY?
2. Bagaimana Warga Negara Indonesia Non Pribumi dapat memperoleh hak atas tanah di DIY?

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus utama terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah khususnya dalam hal pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi. Penelitian ini tidak hanya melihat peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah saja, tetapi juga terhadap bahan hukum sekunder untuk mengkaji implementasinya. Penelitian hukum normatif adalah suatu penelitian ilmiah yang untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika hukum dari sisi normatifnya (Dr. Johnny Ibrahim, S.H., M.Hum.:2011,hlm.57).

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan politik hukum dan sejarah hukum dengan titik fokus pada pengaturan pemberian hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi di DIY. Pendekatan politik hukum dipergunakan untuk mengkaji apakah peraturan mengenai pemberian hak milik atas tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi sudah sesuai dengan ciri khas tanah di DIY. Selain itu, pendekatan sejarah hukum dipergunakan untuk mengetahui apa yang menjadi landasan pembuatan peraturan pemberian hak atas



tanah bagi Warga Negara Indonesia termasuk Warga Negara Indonesia non pribumi di DIY.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau keputusan pengadilan. Selain itu juga digunakan bahan hukum sekunder yang didapat dari pendapat para sarjana hukum yang ditemukan dalam buku, jurnal, karya ilmiah, surat kabar, dan internet.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Kewarganegaraan di Indonesia dan Praktek Diskriminasi Bagi Warga Negara Keturunan Tionghoa**

Negara Indonesia sudah selayaknya membuat peraturan mengenai warga negaranya dan warga Negara asing secara Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 26 ayat (1) dan (2) telah mengatur tentang warga Negara, namun hal tersebut masih perlu pengaturan dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Pada tanggal 10 April 1946, Pemerintah Republik Indonesia dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat menetapkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warganegara dan Penduduk Negara Indonesia (C.S.T. Kansil,S.H.:1992,hlm.36). Undang-undang tersebut kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warganegara dan Penduduk Negara Indonesia yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang

Kewarganegaraan Republik Indonesia. Pada tahun 2006 dilakukan perubahan kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Melihat pengaturan kewarganegaraan dari undang-undang yang pertama sampai pada perubahan terakhir tahun 2006, tidak terlihat peraturan yang menyebut secara jelas mengenai Warga Negara Indonesia Non pribumi. Peraturan tersebut hanya memberikan pengertian atau kriteria siapa saja yang disebut sebagai Warga Negara Indonesia. Memang dalam setiap peraturan disebutkan bahwa Warga Negara Indonesia adalah orang-orang yang berasal dari bangsa Indonesia asli dan orang-orang dari bangsa lain yang disahkan sebagai Warga Negara Indonesia menurut undang-undang. Penjelasan mengenai bangsa Indonesia asli menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 terlihat pada penjelasan pasal demi pasal yaitu orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Apabila yang dimaksud Warga Negara Indonesia pribumi adalah bangsa Indonesia asli dan Warga Negara Indonesia non pribumi adalah orang-orang dari bangsa lain maka seharusnya pembuat undang-undang lebih memperjelas pengertian tersebut. Hal tersebut untuk menghindari penafsiran yang menyimpang dan akhirnya pada pelaksanaannya menimbulkan suatu diskriminasi. Selain itu penggunaan istilah “....turunan dari golongan tersebut itu dan lahir, bertempat kedudukan dan kediaman dalam daerah Negara Indonesia, dan orang

bukan turunan seorang dari golongan termaksud...” juga dapat menimbulkan kerancuan yang mungkin itu menjadi landasan menyebut orang Warga Negara Indonesia keturunan. Selain tidak memberikan penjelasan lebih rinci mengenai hal tersebut, pembuat undang-undang juga tidak memberikan kriteria atau bagaimana cara mengidentifikasi seseorang termasuk turunan dari golongan yang mana.

Pemakaian istilah Warga Negara Indonesia keturunan selalu diidentikkan dengan Warga Negara Indonesia keturunan non pribumi, salah satunya untuk menyebut Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa. Sampai sekarang identifikasi mengenai Warga Negara Indonesia keturunan non pribumi khususnya Tionghoa belum secara tegas diatur dalam suatu peraturan. Identifikasi yang sering dilakukan dengan melihat akta kelahiran. Di dalam akta kelahiran yang lama memang masih tertulis *Staatsblaad* namun akta kelahiran yang baru sudah tidak lagi mencantumkan. Hal tersebut seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Identifikasi yang sekarang paling banyak dilakukan dengan melihat secara fisik, misalnya, warna kulit, bentuk mata padahal ciri fisik seperti itu juga dimiliki oleh banyak suku. Identifikasi secara fisik hanya diberlakukan bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa. Padahal yang dimaksud keturunan itu tidak hanya bagi warga Tionghoa saja tetapi dari bangsa lain juga, misal keturunan Arab, India, Eropa, Amerika, dan bangsa lainnya.

Menurut pengalaman dan pengamatan, pegawai pemerintahan melakukan identifikasi dengan melihat foto dalam Kartu Tanda Penduduk untuk menentukan seseorang merupakan Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa. Selain melihat ciri fisik, banyak yang menguatkan pendapatnya dengan melihat agama atau nama, seperti yang diungkapkan oleh bapak Thomas ( wawancara pada tanggal 22 Januari 2014). Namun identifikasi tersebut tidak berlaku bagi keturunan Arab dan bangsa lainnya termasuk ke dalam kriteria Warga Negara Indonesia non pribumi.

Selain mengenai identifikasi yang tidak diatur secara jelas, penggunaan istilah Cina juga menuai polemik tersendiri dalam sejarah pemerintahan Indonesia. Masyarakat lebih sering menggunakan istilah Warga Negara Indonesia keturunan Cina bagi Warga Negara Indonesia non pribumi keturunan Tionghoa. Padahal pemakaian kata Cina selalu memberikan kesan negatif yaitu seakan-akan memandang mereka keturunan Tionghoa ini berbeda dengan Warga Negara Indonesia lainnya sehingga menimbulkan suatu diskriminasi bagi mereka.

Diskriminasi kepada Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa sudah terjadi sejak jaman Orde Baru. Seperti diungkapkan oleh Ignatius Wibowo Wibisono kepada KOMPAS bahwa diskriminasi Orde Baru terlahir dari pemakaian kata “Tjina”.

Diskriminasi terhadap Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa dengan menyebut mereka dengan istilah “Cina” seakan-akan memberikan perbedaan bahwa mereka bukan bagian dari bangsa Indonesia. Padahal mereka sudah lama hidup bersama bangsa Indonesia dan bahkan sudah menyatu dengan masyarakat Indonesia.

Penggunaan istilah “Cina” atau “Tionghoa” telah lama menjadi perdebatan tersendiri. Bahkan Presidium Kabinet Ampera membahas secara khusus perdebatan tersebut dan mengeluarkan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE-06/Pres.Kab/6/1967 tentang Masalah Cina. Surat edaran tersebut dengan tegas menyampaikan bahwa untuk menghindari dualisme dalam penggunaan istilah diharapkan segenap aparat pemerintah baik itu dari sipil maupun militer, dari tingkat pusat maupun daerah untuk menggunakan istilah “Cina” dan istilah “Tionghoa” ditinggalkan. Presidium Kabinet Ampera tidak memperdulikan alasan yang mendasari penggunaan kedua istilah tersebut. Presidium Kabinet Ampera menyadari adanya unsur politis dalam penggunaan istilah “Cina” namun tetap menggunakan istilah tersebut dengan alasan istilah tersebut sudah digunakan sejak dulu dan sering dipergunakan oleh masyarakat pada umumnya.

Penggunaan istilah Cina dalam sekarang ini dalam praktek lebih bersifat diskriminasi memandang ada perbedaan status dengan Warga Negara Indonesia

lain, sehingga sebagian Warga Negara keturunan Tionghoa merasa kurang senang dengan istilah “Cina”, tidak dapat menerima sebutan keturunan Cina,

Permasalahan penggunaan istilah juga menjadi perhatian Presiden, dan pada tanggal 12 Maret 2014, dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pencabutan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE-06/Pres.Kab/6/1967, Tanggal 28 Juni 1967. Keputusan Presiden tersebut mengatur tentang penggunaan istilah Tionghoa. Di dalamnya secara tegas disebutkan bahwa semua kegiatan penyelenggaraan pemerintahan untuk penggunaan istilah Cina diubah menjadi Tionghoa dan Keputusan Presiden tersebut berlaku sejak tanggal ditetapkannya. Oleh sebab itu, untuk selanjutnya dalam tulisan ini digunakan istilah “Tionghoa” dalam tulisannya selain kutipan langsung yang memang menggunakan istilah “Cina”.

Persoalan mengenai Warga Negara Indonesia non pribumi tidak berhenti pada istilah penyebutan asal bangsanya atau penggunaan istilah “Non pribumi” atau “Keturunan” tetapi juga adanya perlakuan diskriminasi dalam kehidupan sehari-hari dan usaha mereka untuk mendapatkan pengakuan secara resmi sebagai Warga Negara Indonesia. Meskipun dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan telah secara tegas disebutkan bahwa Warga Negara Indonesia adalah mereka yang lahir di wilayah Indonesia atau yang lahir dari salah satu orang tua atau kedua orang tuanya adalah Warga Negara Indonesia atau

mereka yang mengajukan diri sebagai Warga Negara Indonesia dan telah ditetapkan sebagai Warga Negara Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dalam praktek mereka yang disebut Warga Negara Indonesia keturunan non pribumi tetap tidak secara langsung diakui sebagai Warga Negara Indonesia. Mereka masih harus mengurus status kewarganegaraannya melalui naturalisasi atau mengurus surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia. Anak-anak keturunan mereka pun tidak secara langsung mendapatkan status Warga Negara Indonesia seperti yang diungkapkan oleh Go Soen Djien Anton kepada wartawan KOMPAS. Ia harus merelakan dua anak kandungnya berganti status sebagai keponakannya agar anak-anaknya mendapatkan akta kelahiran dan diakui sebagai Warga Negara Indonesia karena dia dan isterinya dianggap keturunan Tionghoa. Masyarakat bahkan pemerintah Indonesia masih belum sepenuhnya menerima Warga Negara Indonesia keturunan khususnya Tionghoa sebagai bagian utuh bangsa Indonesia.

Diskriminasi terjadi juga pada internal Warga Negara keturunan Tionghoa itu sendiri. Mereka masih terbagi menjadi golongan asli Tionghoa dan golongan yang tidak asli Tionghoa. Jaya Suprana dalam opininya di KOMPAS mengatakan bahwa warga keturunan Tionghoa di Indonesia masih terpecah-pecah menjadi aneka ragam suku dan di antara suku-suku tersebut ada yang merasa sebagai yang lebih superior dibandingkan dengan suku yang lain. Suku yang merasa dirinya asli Tionghoa inilah yang memandang sukunya memiliki martabat lebih tinggi

dibandingkan dengan suku yang tidak asli yang lebih menjunjung tinggi tanah air di mana mereka lahir (Kompas,2010). Pemerintah Negara Tiongkok sendiri tidak peduli atau mengurus warga keturunan Tionghoa yang menjadi warga Negara lain karena memang dianggap bukan warga negaranya. Bahkan ketika tragedi Mei 1998, Kedutaan Besar Cina di Jakarta tidak memberikan komentar apapun. (Ignatius Wibowo Wibisono kepada wartawan KOMPAS dalam Kompas,2008).

Seharusnya pemerintah Indonesia secara tegas mengatur atau menyatakan bahwa Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa ini merupakan bagian utuh sebagai bangsa Indonesia dan tidak ada lagi praktek diskriminasi terhadap mereka serta memberikan sanksi tegas bagi aparat pemerintah yang masih berlaku diskriminasi.

Masyarakat Indonesia pada umumnya dan pemerintah Indonesia masih banyak yang beranggapan bahwa keturunan Tionghoa ini memiliki kelebihan di sektor ekonomi. Padahal masih banyak keturunan Tionghoa yang hidup berkekurangan. Apabila praktek diskriminasi terhadap warga keturunan Tionghoa ini masih berlaku maka mereka yang hidup berkekurangan akan semakin tersingkir. Mereka lama kelamaan akan kehilangan identitas diri karena tidak bisa mengakses fasilitas publik seperti akta kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, bahkan tidak dapat mendaftar di sekolah formal.



Diskriminasi yang diterapkan bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Tionghoa tidak banyak dirasakan Warga Negara Indonesia Keturunan Arab, India, atau bangsa lainnya. Tidak ada identifikasi khusus bagi mereka sehingga sering lolos dari praktek diskriminasi di dalam kehidupan sehari-hari maupun ketika berhadapan dengan instansi pemerintahan.

#### **B. Gambaran Umum Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang sering disingkat dengan DIY merupakan salah satu daerah yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Istimewa Yogyakarta disebut sebagai salah satu daerah istimewa karena memiliki latar belakang sejarah yang berbeda dengan daerah yang lain. Sebelum Indonesia merdeka, Daerah Istimewa Yogyakarta sudah merupakan Negara berdaulat yang memiliki sistem pemerintahan berupa kerajaan. Yogyakarta merupakan pecahan dari kerajaan Mataram. Menurut sejarahnya, kerajaan Mataram pada masa pimpinan Susuhunan Paku Buwono II terjadi kontrak perjanjian dengan VOC namun lama-kelamaan pihak VOC makin berkuasa dan menekan raja. Pengaruh Belanda semakin kuat bahkan berhasil memaksa Susuhunan Paku Buwono II untuk menyerahkan Negara Mataram seluruhnya kepada VOC dengan syarat bahwa yang memang berhak untuk naik tahta menurut garis keturunan dan kepadanya akan diberikan pinjaman Negara Mataram oleh VOC.

Namun Pangeran Mangkubumi memberontak dan berniat membebaskan negerinya dari VOC. Setelah Susuhunan Paku Buwono II turun tahta dan belum ada pengangkatan raja yang baru maka terjadi kekosongan pemerintahan di kerajaan Mataram. Oleh sebab itu, para pengikut Pangeran Mangkubumi mengangkat beliau menjadi Susuhunan Paku Buwono III dan di lain pihak VOC juga mengangkat Susuhunan Paku Buwono III. Hal tersebut mengakibatkan perang saudara di kerajaan Mataram. VOC akhirnya mengusulkan untuk mengakhiri perang saudara tersebut dengan sebuah perjanjian yang disebut Perjanjian Giyanti. Isi pokok dari perjanjian tersebut adalah membagi kerajaan Mataram menjadi dua yaitu separuh bagian dipimpin oleh Susuhunan Paku Buwono III dengan ibukota Surakarta dan yang sebagian lagi dipimpin oleh Pangeran Mangkubumi yang berganti gelar menjadi Sultan Hamengku Buwono I dengan ibukota Ngayogyakarta (Mohamad Roem,dkk:2011,hlm.125-126). Di dalam wilayah Yogyakarta terdapat juga Kadipaten Pakualaman yang pada awalnya dipimpin oleh Pangeran Notokusumo yang merupakan saudara dari Sultan Hamengku Buwono III dan diberi gelar Adi Pati Pakualam I. Kepemimpinan Kadipaten Pakualam seterusnya akan diturunkan kepada keturunan dari Pangeran Notokusumo. Pembagian Yogyakarta menjadi dua kekuasaan tersebut terjadi pada masa penjajahan Inggris.

Setelah Indonesia merdeka atau pada saat proklamasi kemerdekaan, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan bahwa

Yogyakarta bergabung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun wilayah Yogyakarta pada akhirnya menjadi bagian dari Indonesia, presiden memberikan penghargaan khusus Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah. Hal tersebut tertuang dalam Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI. Pernyataan bergabungnya wilayah daerah Kasultanan Yogyakarta tertuang dalam Amanat yang ditulis secara terpisah oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 dan Amanat yang ditulis bersama-sama oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945. Amanat 5 September 1945 memuat 3 pasal, yaitu:

1. Pengakuan bahwa negerinya adalah daerah istimewa dari Negara RI;
2. Kekuasaan negerinya berada di tangannya sepenuhnya;
3. Hubungan antarkedua kerajaan itu dengan Pemerintahan Pusat Negara RI bersifat langsung dan bahwa kedua raja bertanggung jawab atas negeri masing-masing langsung kepada Presiden RI (Drs. G. Moedjanto, M.A.:1994,hlm 85).

Amanat yang isinya sama namun ditulis, ditandatangani, dan dikirim secara terpisah oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tersebut masih menunjukkan bahwa Kraton Kasultanan dan Kraton Pakualaman belum menjadi satu daerah atau memiliki kekuasaan yang terpisah. Oleh sebab itu, pada tanggal

30 Oktober 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII bersama-sama membuat amanat mengenai penggabungan wilayah Yogyakarta ke Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII kemudian ditanggapi oleh Presiden Soekarno dengan memberikan Piagam Kedudukan pada tanggal 19 Agustus 1945 yang pada intinya menetapkan bahwa kedua raja itu akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah masing-masing sebagai bagian dari Republik Indonesia.

Meskipun DIY telah menjadi bagian dalam Negara Indonesia namun kenyataannya di dalam kraton masih terdapat lembaga-lembaga yang fungsinya hampir sama dengan lembaga resmi yang ada di Negara Indonesia. Berdasarkan Dawuh Dalem angka 01/DD/HBX/Ehe 1932 lembaga-lembaga yang ada di Keraton Yogyakarta yaitu:

1. *Sri Narendro*, yaitu Sultan.
2. *Panimbang*, penasehat Sultan yang berkaitan dengan keadaan dalam kraton.
3. *Pandhite*, penasehat Sultan yang berkaitan dengan masalah agama, adat, seni, budaya, ekonomi, politik, hukum dan sosial.
4. *Kawedanan Hageng Punokawan*, sebuah badan yang menjalankan sebagian pemerintahan kraton yang bersifat teknis.
5. *Kawedanan Hageng*, sebuah badan yang menjalankan sebagian pemerintahan kraton yang bersifat administrasi fungsional.

6. *Kawedanan*, pelaksana teknis operasional.
7. *Tepas*, pelaksana teknis administrasi.
8. Golongan, kumpulan para *abdi dalem* yang mempunyai pekerjaan atau tanggung jawab yang sama. (<http://rizki-nisa.blogspot.com/2014/01/sistem-pemerintahan-kraton-yogyakarta.html>).

Melihat lembaga-lembaga yang ada tersebut, dapat dikatakan bahwa kraton sampai sekarang masih memiliki sistem pemerintahan sendiri. Penyelenggaraan lembaga-lembaga tersebut, Sultan dibantu oleh pangeran dan *abdi dalem*. Setiap pangeran diberi tugas atau tanggung jawab untuk mengepalai sebuah kantor yang berada di kraton. Kantor yang berada di dalam kraton dibagi menjadi dua yaitu *Tepas* dan *Kawedanan Hageng Punokawan*. Tugas masing-masing kantor berlainan namun kadang saling berkaitan juga.

### **C. Sejarah Warga Yogyakarta Untuk Dapat Memperoleh Hak Atas Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta**

Menurut sejarah, tanah di Yogyakarta pada awalnya merupakan milik Sultan atau raja. Sebagian tanah milik Sultan tersebut diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian tanah tersebut dilakukan secara bertahap. Demikian juga tanah milik Sri Paku Alam juga sebagian diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian yang dilakukan secara bertahap dimulai dengan hak

*anggadhu* atau mengerjakan dengan menyerahkan sebagian hasil tanah yang dikerjakan itu lewat bekel (R.Ay.Sri Retno Kusumo Dewi:2006,hlm.25-28).

Melalui *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 hak *anggadhu* ditingkatkan menjadi hak *angango* turun-temurun. Selain itu, dengan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1925 Nomor 26 untuk tanah yang berada di kota praja maka haknya ditingkatkan menjadi hak *andarbe*. Kemudian dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tanah-tanah dengan hak *angango* turun-temurun ditingkatkan menjadi hak *andarbe* (R.Ay.Sri Retno Kusumo Dewi:2006,hlm.25-28).

Sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka hak-hak atas tanah yang dimiliki atau diberikan pihak Sultan maupun Pakualam hendaknya dikonversi ke hak-hak atas tanah yang berlaku secara nasional. Namun masih dimungkinkan adanya hak-hak atas tanah yang menggunakan istilah dari kraton karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan atau tanah Pakualam.

Konversi hak atas tanah dilakukan dengan mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan di wilayah Kabupaten/Kota di tempat letak tanah itu berada. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atau sering disebut konversi dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan pendaftaran tanah secara pribadi

maupun bersama-sama. Pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memperoleh jaminan dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Hak-hak atas tanah yang dapat diperoleh warga Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan yang diatur dalam UUPA dan ada hak atas tanah yang berlaku khusus karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan dan/atau tanah Pakualam. Hak-hak atas tanah tersebut yaitu:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. *Magersari*
7. *Ngindung*
  - a. *Ngindung* biasa
  - b. *Ngindung* tlosor (R.Ay.Sri Retno Kusumo Dewi:2006,hlm 26-27).

#### **D. Cara-Cara Yang Dilakukan Warga Negara Indonesia Non pribumi Untuk Dapat Memperoleh Hak Atas Tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta**

Perlakuan diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia Non pribumi khususnya keturunan Tionghoa tidak berhenti pada strata sosial atau kehidupan

bermasyarakat. Pembatasan lingkungan tempat tinggal juga berlaku bagi mereka. Warga Negara Indonesia Non pribumi tidak dapat tinggal di wilayah *Njeron Beteng*. Meski tidak ada peraturan yang secara tegas menyatakan hal tersebut namun warga di sekitar *Njeron Beteng* mayoritas akan menolak keberadaan Warga Negara Indonesia Non pribumi.

Memang pada tahun 1978 Sri Sultan pernah mengeluarkan pernyataan bahwa Warga Negara Asing tidak diperbolehkan tinggal di *Njeron Beteng* sehingga sampai sekarang tidak ada Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di daerah *Njeron Beteng*. Peraturan atau pernyataan tersebut tidak menyebutkan masalah pelarangan Warga Negara Indonesia keturunan untuk bertempat tinggal atau menyewa untuk buka usaha di daerah *Njeron Beteng*.

Perolehan hak atas tanah di luar wilayah *Njeron Beteng* juga menjadi problematik tersendiri bagi mereka karena ada peraturan pembatasan perolehan hak. Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa tidak dapat memperoleh Hak Milik atas tanah di wilayah Yogyakarta. Meskipun UUPA sudah berlaku sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta tetapi peraturan mengenai pertanahan masih berpusat pada keputusan dari pihak kraton. Pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi seharusnya merupakan penyimpangan dari aturan berlakunya



peraturan perundang-undangan namun sampai sekarang peraturan tersebut tetap diterapkan tanpa ada pencabutan secara khusus dari pemerintah.

Pada huruf d bagian menimbang Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dijelaskan bahwa demi adanya keseragaman, kesatuan dan kepastian hukum, *Rijksblad-rijksblad* dan peraturan-peraturan daerah serta peraturan perundang-undangan tentang keagrariaan di Propinsi DIY tidak berlaku lagi sehingga yang berlaku hanyalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yaitu Undang-Undang Pokok Agraria beserta aturan pelaksanaannya. Hal itu ditegaskan kembali dalam Pasal 3 peraturan tersebut yang menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan ini maka segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agrarian dinyatakan tidak berlaku lagi. Seharusnya dengan berlakunya Peraturan Daerah tersebut sudah mencabut peraturan mengenai penyeragaman policy bagi Warga Negara Indonesia Non Pribumi, namun hal itu tidak berlaku karena dalam penjelasan Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tidak menyebutkan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi termasuk peraturan yang tidak berlaku lagi.

Peraturan pembatasan perolehan hak tidak ada pengecualian meskipun Warga Negara Indonesia keturunan tersebut sudah banyak memberikan sumbangan bagi masyarakat dan bangsa kepada dunia. Menurut Ohim, dalam wawancara pada tanggal 17 Januari 2014, Didik Nini Thowok yang sudah ikut melestarikan budaya dan memperkenalkan budaya Jawa sampai ke mancanegara pernah mengajukan permohonan perolehan hak milik atas tanahnya yang menjadi tempat tinggalnya. Permohonannya itu sampai sekarang tidak dikabulkan oleh pihak kraton.

Beberapa Warga Negara Indonesia keturunan ada yang telah melakukan berbagai macam upaya untuk meminta pencabutan peraturan tersebut dan juga ada upaya untuk tetap memperoleh hak milik atas tanah di DIY. Upaya-upaya yang dilakukan ada yang melalui jalur hukum dan ada yang menyimpang dari jalur hukum atau di luar jalur hukum. Upaya-upaya tersebut yaitu :

### **1. Melalui Jalur Hukum**

#### **a. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai kasasi ke Mahkamah Agung**

Gugatan kepada Kantor Pertanahan Bantul ke Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta diajukan oleh Budi Setyagraha. Dalam gugatannya, disebutkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul baru dapat memberikan Hak Guna Bangunan atas sebidang tanah di daerah Bantul yang dibeli dari Johannes Haryono Daedardono. Tanah yang

menjadi obyek jual beli tersebut semula berstatus tanah Hak Milik, karena Budi Setyagraha merupakan Warga Negara Indonesia non pribumi keturunan Tionghoa maka status Hak Milik atas tanah itu diturunkan haknya menjadi Hak Guna Bangunan. Gugatan tersebut dijawab oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dengan memberikan eksepsi.

Atas gugatan dan eksepsi tersebut, Pengadilan Tata Usaha Yogyakarta memutuskan menolak eksepsi, mengabulkan gugatan, dan menyatakan batal serta memerintahkan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul mencabut surat Kepala Kantor Pertanahan tersebut dan memproses peralihan Hak Milik dari Yohanes Haryono Dardedono kepada H. Budi Satyagraha. Putusan tersebut kemudian diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Di tingkat banding, permohonan banding diterima dan membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta. Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Budi Setyagraha melalui kuasa hukumnya mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Atas permohonan kasasi tersebut, Mahkamah Agung memutuskan menolak permohonan kasasi H. Budi Setyagraha dengan pertimbangan bahwa keberatan-keberatan tidak dapat deibenarkan karena *Judex Facti* tidak salah menerapkan hukum, keberatan yang diajukan pada dasarnya mengenai penilaian hasil pembuktian sehingga tidak dapat

dipertimbangkan pada tingkat kasasi karena pemeriksaan dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau kesalahan dalam pelaksanaan hukumnya, dan bahwa pada dasarnya obyek yang disengketakan bukanlah suatu Keputusan Tata Usaha Negara atau *administrative beschiking* tetapi hanyalah merupakan surat korespondensi yang berisi penjelasan atau pemberitahuan.

Mencermati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, dan Mahkamah Agung, menurut penulis putusan tersebut memang tidak salah. Seharusnya yang diajukan gugatan tidak hanya surat dari Kepala Kantor Pertanahan Bantul tetapi Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Instruksi tersebutlah yang menjadi dasar keluarnya surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

**b. Pengajuan surat pengaduan ke Presiden Republik Indonesia**

Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa selain pernah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai ke Mahkamah Agung, juga mengajukan surat pengaduan ke Presiden. Surat pengaduan tersebut diajukan oleh Willie Sebastian pada tanggal 23 Februari 2011 dengan permohonan kepada Presiden untuk mencabut Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor

K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Atas pengaduan itu, Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia telah menindaklanjuti dengan meneruskan permasalahan tersebut kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui surat Nomor: B-2744/Setneg/D-3/03/2011 tanggal 31 Maret 2011. Surat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia tersebut juga telah mendapat tanggapan dari Badan Pertanahan Nasional.

Menurut analisis penulis, surat pengaduan kepada Presiden tersebut tidak mendapat jawaban sesuai dengan permohonan Willie Sebastian karena surat tersebut hanya menjelaskan peraturan-peraturan yang mengatur pertanahan dan perlakuan tidak diskriminasi bagi Warga Negara Indonesia. Padahal yang dimohonkan oleh Willie Sebastian adalah pencabutan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi. Oleh sebab itu, surat tanggapan dan jawaban tersebut tidak menyelesaikan masalah yang ada. Seharusnya, Presiden memberikan surat jawaban apakah Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI

Non Pribumi akan dicabut atau memberikan solusi lain dengan mengadakan mediasi dengan pihak kraton.

**c. Pengajuan surat ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia**

Perjuangan untuk memperoleh persamaan hak khususnya perolehan Hak Milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya berhenti pada gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung, pengajuan pengaduan ke Presiden Republik Indonesia, namun juga mengajukan pengaduan ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia. Pengaduan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Tim Pengawasan Diskriminasi Ras dan Etnis yang dibentuk oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Salah satu obyek pengawasan yang dilakukan oleh tim itu adalah kasus kepemilikan tanah bagi warga keturunan di Yogyakarta.

Setelah melakukan analisis terhadap aduan tersebut, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berusaha melakukan diskusi antara Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perwakilan warga keturunan di Yogyakarta. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga mengirimkan surat undangan perihal pertemuan pembahasan perlindungan hak atas tanah warga keturunan Tionghoa. Pertemuan tersebut diagendakan tanggal 30 Agustus 2013 bertempat di Kantor Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta namun pertemuan tersebut tidak berhasil karena gubernur

tidak menghadiri pertemuan itu. Sehingga diskusi yang seharusnya dapat menguarai permasalahan yang ada, tetap tidak dapat terlaksana.

#### **d. Perikatan Jual Beli dan Surat Kuasa Menjual**

Selain pengajuan gugatan maupun pengaduan, Warga Negara keturunan memilih melakukan Perikatan Jual Beli dan membuat Surat Kuasa Menjual saat membeli tanah. Meskipun perbuatan hukum ini lebih menjamin kepastian hukum karena bukan perbuatan yang dilakukan secara diam-diam tetapi tetap memiliki resiko tersendiri. Perikatan Jual Beli merupakan suatu bentuk perjanjian jual beli yang disertai dengan Surat Kuasa Menjual. Perjanjian ini dilakukan di depan serta disahkan oleh pejabat berwenang yaitu notaris dan yang ditandatangani di atas meterai oleh kedua pihak dan. Oleh sebab itu, perikatan antara penjual dan pembeli lebih mempunyai kekuatan hukum. Perikatan dan surat kuasa dapat dijadikan dasar dan lampiran ketika pembeli hendak memproses balik nama sertifikat tanah tersebut tanpa menghadirkan pihak penjual. Sepertinya cara ini lebih aman bagi pembeli namun ternyata perikatan dan surat kuasa tersebut memiliki jangka waktu yaitu lima tahun. Apabila setelah lebih dari lima tahun kemudian pembeli hendak melakukan balik nama atas namanya sendiri atau tanah itu dijual ke pihak lain maka biasanya kantor pertanahan akan meminta surat pernyataan dari penjual yang menyatakan bahwa perikatan dan surat kuasa tersebut masih berlaku.

Permasalahan tidak hanya dengan batas waktu tetapi akan muncul yang lain yaitu apabila pihak penjual meninggal. Hal tersebut akan menjadikan perikatan dan surat kuasa batal. Apabila hal ini terjadi maka pembeli ketika hendak melakukan balik nama harus menunggu turun waris dahulu atau alternatif lain dengan melakukan perikatan ulang dengan ahli waris penjual karena sertifikat masih atas nama penjual.

Cara ini memang lebih memberikan jaminan hukum karena tidak melanggar aturan atau memalsukan data apabila pembeli memang berniat segera melakukan proses balik nama sebelum masa berlaku perikatan dan surat kuasa tersebut berakhir. Namun harus dilihat juga segi negatifnya. Selain masa berlaku, penjual yang kurang baik akan melakukan perikatan dan membuat surat kuasa kepada beberapa orang, apabila sertifikat asli masih disimpan penjual dan belum diserahkan kepada pembeli.

Namun upaya-upaya melalui jalur hukum tersebut tidak membuahkan hasil. Peraturan mengenai pembatasan perolehan hak tersebut sampai sekarang masih tetap berlaku. Oleh sebab itu Warga Negara Indonesia keturunan sampai sekarang tetap tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah di wilayah DIY. Hal tersebut membuat Warga Negara Indonesia keturunan melakukan berbagai macam cara agar tetap memperoleh hak milik atas tanah. Cara-cara melalui jalur hukum tidak dapat menyelesaikan persoalan sehingga ada juga yang menempuh jalur non hukum atau menyimpang dari hukum.



## **2. Jalur Non Hukum**

### **a. Pinjam Nama**

Pinjam nama dilakukan oleh Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa yang akan membeli tanah dengan sertifikat Hak Milik. Warga keturunan ini akan melakukan perjanjian dengan warga pribumi. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian yang tidak sesuai dengan hukum. Perjanjian itu biasanya dilaksanakan dibawah tangan. Perjanjian pinjam nama yang dilakukan salah satu hal yang diperjanjikan adalah warga keturunan meminjam nama warga pribumi agar namanya yang dicantumkan di sertifikat Hak Milik meskipun sebenarnya tanah yang menjadi obyek jual beli tersebut tetap merupakan kepunyaan atau milik dari warga keturunan. Permasalahan baru akan muncul ketika salah satu pihak meninggal dunia, sebagai berikut :

- 1) Apabila yang meninggal adalah warga keturunan yang menjadi pemilik tanah sebenarnya, maka ketika ahli waris akan turun waris akan mengalami proses yang berbeda. Proses yang harusnya hanya proses turun waris tetapi ahli waris harus melalui proses jual beli karena perjanjian pinjam nama tidak diakui oleh kantor pertanahan. Selain proses yang cukup panjang, ahli waris juga harus membayar pajak yang lebih banyak daripada proses turun waris. Penghitungan pajak untuk turun waris hanyalah Bea Perolehan Hak

atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dibayarkan di daerah. Prosentase penghitungan pajak turun waris dan pajak jual beli juga berbeda dan penghitung pajak turun waris sebenarnya lebih ringan. Namun karena proses yang dilalui bukanlah turun waris melainkan jual beli maka pajak yang harus dibayarkan juga ada dua yaitu pajak penjual dan pajak pembeli. Biasanya, peralihan karena pinjam nama ini, semua pajak akan ditanggung oleh ahli warisnya. Maka ahli waris yang seharusnya hanya membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan harus membayar juga pajak penghasilan yang dibayarkan ke Negara.

2) Apabila yang meninggal adalah warga pribumi yang namanya tercantum pada sertifikat Hak Milik dan ahli waris tidak mengetahui adanya perjanjian pinjam nama maka sertifikat Hak Milik tersebut juga akan ikut diajukan proses turun waris. Ketika suatu saat warga keturunan yang sebenarnya pemilik tanah tersebut datang dan mengatakan tanah itu miliknya dengan menunjukan surat perjanjian pinjam nama maka akan terjadi beberapa kemungkinan. Kemungkinan yang terjadi yaitu :

a) Ahli waris menerima perjanjian itu dan mengembalikan tanahnya ke pemilik sebenarnya dengan melalui proses jual beli terlebih dahulu dan semua pajak dibebankan kepada pemilik sebenarnya.

b) Ahli waris bersedia mengembalikan tanah tersebut dengan meminta kompensasi atau ganti rugi karena ahli waris merasa berhak atas tanah tersebut.

c) Ahli waris tidak segera menerima atau percaya dengan pernyataan pemilik tanah yang sebenarnya dan meminta pembuktian lain. Apabila hal ini yang terjadi maka pemilik tanah harus dapat memberikan bukti-bukti yang kuat selain surat perjanjian pinjam nama tersebut. Selain itu, ketika pemilik tanah mengajukan gugatan ke pengadilan biasanya gugatan akan ditolak atau perkara dimenangkan oleh ahli waris karena sertifikat merupakan alat bukti yang otentik dan nama yang tertulis dalam sertifikat menunjukkan sebagai pemilik tanah tersebut. Menurut penulis, apabila hal ini terjadi maka lebih baik diselesaikan dengan cara mediasi atau kekeluargaan karena akan memunculkan keputusan yang baik untuk kedua pihak sehingga tidak ada yang merasa dirugikan.

Kadangkala warga keturunan tidak melihat betapa rumitnya atau kompleksnya persoalan yang kemudian terjadi sehingga mereka masih ada yang memilih melakukan perjanjian pinjam nama. Padahal menurut penulis, perjanjian pinjam nama tersebut selain merugikan pihak pemilik tanah sebenarnya, juga merupakan perbuatan yang melanggar hukum.

Hal itu dikarenakan kedua pihak telah melakukan pemalsuan data ketika melakukan peralihan Hak Milik atas tanah.

**b. Bertindak Sebagai Perantara**

Cara ini hampir mirip dengan perikatan jual beli dan surat kuasa. Perbedaannya adalah cara ini dilakukan dengan tidak membuat surat perikatan namun hanya membuat perjanjian secara lisan maupun tertulis yang antara penjual dan pembeli yang intinya bahwa hanya pembeli yang boleh menawarkan tanah milik penjual. Perbedaan lainnya yaitu ketika pembeli menawarkan tanah miliknya tersebut dan ada orang yang akhirnya mau membeli maka proses jual beli dilakukan masih dengan melibatkan pihak penjual. Persamaan cara ini dengan perikatan dan surat kuasa yaitu sertifikat masih tetap tertulis nama penjual.

Menurut analisa penulis, cara ini hampir memiliki resiko yang sama dengan pinjam nama maupun perikatan jual beli dan surat kuasa. Resiko tersebut akan muncul ketika salah satu pihak meninggal dunia atau dapat juga muncul ketika pihak penjual berbuat tidak jujur yaitu dengan diam-diam menjual tanahnya kembali ke pihak lain tanpa sepengetahuan pembeli. Akibat dari resiko tersebut hanya dirasakan atau ditanggung oleh pihak pembeli yaitu kerugian di bidang materi. Keadaan akan lebih membuat pembeli mengalami kerugian apabila perjanjian dilakukan secara lisan.

#### **E. Pembatasan Pemilikan Tanah Pertanian**

Pembatasan pemilikan tanah di DIY tidak hanya berlaku bagi Warga Negara Indonesia Non pribumi saja namun juga ada yang berlaku bagi semua Warga Negara Indonesia. Pembatasan tersebut berlaku bagi pemilikan tanah pertanian. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian menjelaskan bahwa pemilikan tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dalam waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak miliknya tersebut kepada orang lain yang tinggal di kecamatan tersebut atau pemilik tanah berpindah tempat tinggal di kecamatan letak tanah itu. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian memberikan pengecualian bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah, apabila jaraknya masih memungkinkan pemilik tanah untuk mengerjakan tanahnya.

Kedua pasal tersebut dapat diinterpretasikan atau diterjemahkan bahwa pemilik tanah pertanian haruslah orang yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama atau kecamatan yang berbatasan dengan tanah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar pemilik tanah dapat mengusahakan akan mengerjakan tanah pertanian tersebut secara maksimal sejalan dengan maksud dari Pasal 15 UUPA yaitu setiap orang atau badan hukum atau instansi yang

mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu berkewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah rusaknya. Alasan tersebut merupakan alasan yang positif sehingga pembatasan ini adalah salah satu wujud diskriminasi yang bersifat positif. Diskriminasi positif memang perlu dilakukan untuk alasan-alasan tertentu yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Peraturan mengenai pemilikan tanah pertanian yang dibatasi hanya dapat diperoleh bagi orang yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama atau kecamatan yang berbatasan dengan letak tanah juga diberikan pengecualian. Pengecualian tersebut telah diatur dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Ganti Kerugian yaitu:

“Ketentuan dalam ayat 1 dan 3 pasal ini tidak berlaku bagi mereka, yang mempunyai tanah di kecamatan tempat tinggalnya atau kecamatan sebagai yang dimaksudkan dalam ayat 2 pasal ini, yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama, atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria. Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas Negara, pengecualian tersebut pada ayat ini terbatas pada pemilikan tanah pertanian sampai seluas  $\frac{2}{5}$  dari luas maksimum yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan menurut Undang-Undang No.56 Prp tahun 1960.”

Pengecualian pemilikan tanah absentee yang diberikan kepada pegawai negeri atau mereka yang disamakan dengan pegawai negeri ternyata juga tidak serta-merta hapus setelah yang bersangkutan memasuki masa

pensiun. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1977 menjelaskan bahwa ketentuan mengenai pemilikan tanah absentee oleh pegawai negeri juga diberlakukan bagi pensiunan pegawai negeri, janda pegawai negeri, dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Pengecualian tersebut merupakan suatu bentuk penghargaan kepada pegawai negeri karena telah bersedia mengabdikan Negara dan bersedia ditempatkan di seluruh Indonesia untuk menjalankan tugas dan kewajibannya.

## **Kesimpulan**

Penelitian mengenai problematika perolehan Hak Milik atas Tanah bagi Warga Negara Indonesia non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta ini dilakukan dengan pendekatan sejarah hukum dan politik hukum. Hasil penelitian setelah dilakukan analisis dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Sejarah warga Yogyakarta dapat memperoleh hak atas tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta berawal pemberian tanah dari Sultan dan Paku Alam kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian dilakukan secara bertahap mulai dari hak *angghadhuh* atau mengerjakan dengan menyerahkan sebagian hasil tanah yang dikerjakan itu lewat bekel. Kemudian melalui *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 hak *angghadhuh* ditingkatkan menjadi hak *angango* turun-temurun dan akhirnya dengan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1925 Nomor 26 untuk

tanah yang berada di kota praja maka haknya ditingkatkan menjadi hak *andarbe*. Selain itu, dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tanah-tanah dengan hak *angango* turun temurun juga ditingkatkan haknya menjadi hak *andarbe*. Hak *andarbe* ini merupakan hak tertinggi yang diberikan oleh Sultan maupun Paku Alam.

Sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka hak-hak atas tanah yang dimiliki atau diberikan pihak Sultan maupun Pakualam hendaknya dikonversi ke hak-hak atas tanah yang berlaku secara nasional. Namun masih dimungkinkan adanya hak-hak atas tanah yang menggunakan istilah dari kraton karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan atau tanah Pakualam. Hak-hak yang masih menggunakan istilah dari kraton yaitu *Magersari* dan *Ngindung*. Konversi hak atas tanah dilakukan dengan mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan di wilayah Kabupaten/Kota di mana letak tanah itu berada. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atau sering disebut konversi dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan pendaftaran tanah tersebut secara pribadi maupun bersama-sama. Pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memperoleh jaminan dan kepastian hukum. Pemegang Hak *andarbe* dapat dikonversi menjadi Hak Milik. Pemegang Hak *angango* dapat dikonversi menjadi Hak Pakai.



Namun untuk melakukan konversi hak-hak tersebut biasanya harus melampirkan surat persetujuan dari kraton

2. Cara-cara yang dilakukan Warga Negara Indonesia non pribumi untuk dapat memperoleh hak atas tanah di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

Warga Negara Indonesia non pribumi terutama keturunan Tionghoa telah melakukan berbagai macam cara agar tetap dapat memperoleh Hak Milik atas tanah tanpa harus menurunkan atau merubah haknya tersebut. Cara-cara yang ditempuh ada yang sesuai hukum atau peraturan tetapi ada juga yang menyimpang dari hukum yang berlaku. Cara-cara tersebut yaitu:

1. Melalui jalur hukum, yaitu:
  - a. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sampai kasasi ke Mahkamah Agung
  - b. Pengajuan surat pengaduan ke Presiden Republik Indonesia
  - c. Pengajuan surat ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia
  - d. Perikatan Jual Beli dan Surat Kuasa Menjual
2. Melalui jalur non hukum yaitu:
  - a. Pinjam nama
  - b. Bertindak sebagai perantara.

Namun cara-cara tersebut memiliki kelemahan masing-masing. Kekurangan-kekurangan yang terdapat pada setiap cara yang dilakukan memang tidak akan berdampak langsung saat itu juga sehingga kebanyakan Warga Negara

Indonesia non pribumi melakukan cara-cara tersebut. Padahal apabila memikirkan jauh ke depan maka Warga Negara Indonesia non pribumi dapat melakukan proses balik nama secara resmi sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak ada lagi pihak yang merasa dirugikan.

Sebenarnya problematika yang terjadi tidak hanya berhenti pada permasalahan diskriminasi perolehan hak milik atas tanah tetapi juga pada bagaimana cara identifikasi penentuan Warga Negara Indonesia non pribumi. Maka pelaksanaan instruksi tersebut selalu menimbulkan permasalahan karena penentuan Warga Negara Indonesia non pribumi dilakukan dengan melihat fisik, nama, dan agama dalam Kartu Tanda Penduduk.

### **Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat diajukan saran sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat hendaknya melakukan koordinasi dengan pihak kraton dalam penentuan peraturan yang akan dilaksanakan khususnya di bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikarenakan di dalam Undang-Undang Keistimewaan disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur masalah pertanahan terutama dengan adanya *Sultan Ground* dan *Pakualam Ground*.
2. Apabila Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah

Kepada Seorang WNI Non Pribumi tetap masih berlaku maka harus ada aturan pelaksanaannya. Aturan yang dibuat harusnya lebih jelas terutama dalam identifikasi pribumi dan non pribumi agar tidak terjadi kerancuan dalam pelaksanaannya.

3. Peraturan-peraturan pertanahan yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya juga tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku secara nasional. Apabila memang harus menerapkan diskriminasi tetapi hendaknya memberikan alasan yang jelas dan merupakan diskriminasi positif. Hal tersebut untuk mencegah kesalahpahaman antara pembuat peraturan, pelaksana, dan masyarakat.